

# La desconcentración en la organización de los Municipios

**SUMARIO:** I. LA DESCONCENTRACION. IDEAS GENERALES. II. LA DESCONCENTRACION MUNICIPAL. 1. La organización desconcentrada en la Ley 7/1985, de 2 de abril. 2. Participación ciudadana y unidad de gobierno municipal. 3. La desconcentración en la ejecución del presupuesto. III. LA ORGANIZACION DESCONCENTRADA EN EL REGLAMENTO DE ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO Y REGIMEN JURIDICO DE LAS ENTIDADES LOCALES. IV. LA ORGANIZACION DESCONCENTRADA MUNICIPAL EN LA LEGISLACION AUTONOMICA. 1. En la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Murcia. 2. En la legislación de Canarias. 3. En la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Referencia particular al Municipio de Barcelona.

## I. LA DESCONCENTRACION. IDEAS GENERALES

Poca atención ha recibido la desconcentración por parte de la doctrina, afirmación que encuentra total respaldo en el inventario bibliográfico que la revista *Documentación Administrativa* dedica, en su número 214 (abril-junio, 1988) a los principios organizativos de la Administración en la Constitución. Solamente después de la aprobación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado en 1957, y como consecuencia de las previsiones desconcentradoras que en sus Disposiciones Adicionales se contienen, algunos autores dedicaron alguna atención al tema, siempre con la vista puesta en la Administración del Estado, dado que en la Administración Local la desconcentración, como se advertirá más tarde, prácticamente no era posible.

En este contexto normativo se insertan las aportaciones doctrinales de los años sucesivos, que sirven para consolidar algunas ideas capitales en torno a la desconcentración, así como para confrontar posiciones en relación con otros aspectos de la institución. Es destacable la aportación de VALLINA VELARDE, quien en 1961 publica un amplio y documentado estudio sobre la desconcentración administrativa, con referencia al Estado, donde analiza el instituto en sus distintas vertientes<sup>1</sup>. Es opinión de este autor<sup>2</sup>, compartida por la doctrina<sup>3</sup>, la esencia redistribuidora de competencias entre órganos de una misma Administración como característica de la desconcentración, redistribución que debe servir para trasvasar competencias desde órganos superiores a inferiores. Otras cuestiones, sin embargo, no han sido pacíficamente resueltas. Así, GARCÍA-TREVIJANO FOS<sup>4</sup> sólo reconocía la existencia de desconcentración cuando el trasvase de competencias se realizaba en favor de órganos periféricos territorialmente delimitados; la otra, la que se produce entre órganos centrales superiores e inferiores, no es propiamente una desconcentración. Por el contrario, otros tratadistas han aceptado la dicotomía central-periférica, como expresión de dos tipos de desconcentración<sup>5</sup>, dicotomía que por cierto, como advirtió VALLINA, tiene el refrendo de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado<sup>6</sup>.

Tampoco ha sido objeto de confrontación doctrinal el carácter resolutorio de la competencia transferida mediante la norma de desconcentración; a ello la doctrina, con acepción diferente a la que hoy es común, lo denominó competencia exclusiva del órgano beneficiario de la desconcentración<sup>7</sup>; ahora bien, si de la naturaleza resolutoria nadie duda que deben excluirse, por no ser manifestaciones de una verdadera desconcentración, las facultades de informe e, incluso, propuesta<sup>8</sup>, lo cierto es que algunos autores, fundamentalmente VALLINA, a lo que dedica un importante esfuerzo interpretativo<sup>9</sup>, mantienen que ese carácter resolutorio o de competencia exclusiva que debe ostentar el

<sup>1</sup> J. L. VALLINA VELARDE, «La desconcentración administrativa», *RAP*, 35, pp. 75 y ss. Puede verse también, de este autor, *Transferencia de funciones administrativas*, IEAL, Madrid, 1964.

<sup>2</sup> VALLINA VELARDE, «La desconcentración...», *cit.*, p. 83.

<sup>3</sup> Cfr. J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, vol. II, 2.ª ed., Madrid, 1971, p. 740; F. GARRIDO FALLA, *La descentralización Administrativa*, Universidad de Costa Rica, 1967, p. 20; C. CARRASCO CANALS, «Un criterio organizativo polémico: la desconcentración», *RAP*, 75, p. 110; R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo. Organización administrativa*, 7.ª ed., Madrid, 1991, pp. 20 y ss.; A. MARTÍNEZ MARÍN, *Derecho administrativo. La organización administrativa*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 62.

<sup>4</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado...*, *cit.*, pp. 740 y 741.

<sup>5</sup> Cfr. GARRIDO FALLA, *La descentralización...*, *cit.*, p. 21.

<sup>6</sup> VALLINA VELARDE, «La desconcentración...», *cit.*, p. 90.

<sup>7</sup> Cfr. VALLINA VELARDE, «La desconcentración...», *cit.*, p. 94; GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado...*, *cit.*, p. 740; GARRIDO FALLA, *La descentralización...*, *cit.*, p. 20.

<sup>8</sup> Cfr. por todos, GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado...*, *cit.*, p. 740.

<sup>9</sup> VALLINA VELARDE, «La desconcentración...», *cit.*, pp. 109 y ss.

órgano desconcentrado supone que su decisión cause estado, sin que el órgano superior jerárquico deba conocer de su impugnación en alzada, tesis controvertida en la época, como lo prueba la lectura de algún comentario jurisprudencial publicado en aquel momento, en el que se afirma, precisamente, lo contrario <sup>10</sup>.

El artículo 103.1 de la norma fundamental constitucionaliza la desconcentración como principio que debe guiar la actuación de la Administración Pública, lo cual no quiere significar que todos los principios enunciados por ese precepto tengan el mismo grado de influencia en la organización administrativa. La desconcentración debe obedecer fundamentalmente a la búsqueda de una gestión eficaz y a garantizar un «acercamiento de las decisiones a los niveles orgánicos inferiores, más en contacto con los problemas reales» <sup>11</sup>; es evidente que esto se puede conseguir con relativa facilidad a través de la llamada desconcentración periférica, pero es ilusorio pretender acercar los órganos decisorios a los problemas, en definitiva a los ciudadanos, desconcentrando la gestión en beneficio de órganos centrales inferiores.

## II. LA DESCONCENTRACION MUNICIPAL

Desde que don José ORTIZ DÍAZ publicara en 1971 su conocida monografía sobre la desconcentración en la Administración Local <sup>12</sup>, poco o nada se ha escrito sobre este tema, circunstancia que quizá se explique por los límites con que se entendía la desconcentración en los Municipios bajo la vigencia del Texto Articulado y Refundido de Régimen Local de 1955 y del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 1952. En efecto, la rigidez con que estas normas concebían el régimen organizativo de los Municipios no les permitía crear órganos desconcentrados; los superiores, a lo sumo, podían delegar el ejercicio de competencias a los inferiores, o los Alcaldes nombrar Alcaldes de barrio con las funciones que aquéllos les quisieran delegar <sup>13</sup>. La única desconcentración permitida era la llamada por servicio, en la fórmula de gestión con órgano especial, desconcentración, por tanto, no territorial <sup>14</sup>. La si-

<sup>10</sup> E. GARCÍA MARTÍNEZ, «La desconcentración de funciones y los recursos administrativos ordinarios», *RAP*, 45, pp. 245 y ss.

<sup>11</sup> Vid. M. BAENA DEL ALCÁZAR, «La ordenación de la Administración central y periférica y la actividad administrativa», en la obra colectiva *La Administración en la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pp. 88 y 89.

<sup>12</sup> J. ORTIZ DÍAZ, *La desconcentración territorial en la Administración Local*, IEAL, Madrid, 1971.

<sup>13</sup> Vid. artículos 120 de la Ley de Régimen Local de 1955 y 17 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de 1952 y los artículos 70 y 71 y 25 y ss. de las mismas normas.

<sup>14</sup> Vid. artículos 158, 167 y 173 de la Ley de Régimen Local de 1955.

tuación tampoco era muy diferente en Madrid y Barcelona, Municipios que han gozado y aún disponen de un régimen especial, pues los Textos Articulado aprobados, para Madrid, por Decreto 1674/1963, y para Barcelona, por Decreto 1166/1960, apenas establecieron, con las Juntas de Distrito, sucedáneos de desconcentración territorial, como fácilmente puede advertirse tras la lectura de los artículos 31 y siguientes y 25 y siguientes de los Decretos relativos a Madrid y Barcelona, respectivamente, dado que las funciones que estos preceptos reservan a las Juntas de Distrito no son propiamente resolutorias, sino de ejecución, representación, información, vigilancia y fiscalización..., además de las que el Alcalde les pudiera delegar.

#### 1. LA ORGANIZACIÓN DESCONCENTRADA EN LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL

La aprobación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, introduce importantísimas alteraciones en el sistema organizativo del Régimen Local y, en particular, en la organización de los Municipios. La desconcentración adquiere una dimensión hasta ese momento desconocida, en la que, al menos convencionalmente, distinguimos una doble perspectiva: la organización complementaria municipal y la organización territorial de gestión desconcentrada; la primera se debe a lo que dispongan las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local y los Reglamentos Orgánicos que aprueben los propios Municipios, es decir, se trata de órganos complementarios de los de carácter necesario, por lo que, materialmente, su creación supone un proceso de desconcentración competencial; no obstante lo anterior, y sin perjuicio de las precisiones que se considere conveniente realizar sobre la llamada organización complementaria municipal, el análisis posterior atenderá exclusivamente a los órganos municipales territorialmente desconcentrados.

Limitándonos, por tanto, a la desconcentración *stricto sensu*, la gran novedad que aporta la Ley Básica Local se encuentra en el artículo 24, precepto que conecta la desconcentración con la participación ciudadana en los asuntos locales, para lo cual los Municipios pueden establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio. Con el apoyo que presta este precepto básico y en el marco de lo en él previsto, podrá ser implantada una organización periférica municipal con competencias desconcentradas; ahora bien, el propio tenor del artículo 24 de la Ley Básica del Régimen Local su-

giere un interrogante de alguna importancia: ¿Deben ser los Municipios exclusivamente quienes puedan establecer órganos territoriales desconcentrados o, por el contrario, las Comunidades Autónomas, en sus Leyes sobre Régimen Local podrán prever órganos de gestión desconcentrada de ámbito territorial? La respuesta, como parece claro, debe tener muy presente la naturaleza de los órganos de que nos ocupamos, pues si se consideran complementarios —aun siendo de ámbito territorial— hay que reconducir su creación, aunque no se deduzca del tenor literal del artículo 24 de la Ley Básica Local, a lo previsto en el artículo 20.1.c) y 2 de la misma Ley, que, una vez depurado por el Tribunal Constitucional (Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre), sitúa a la legislación autonómica en lugar preferente frente a los Reglamentos Orgánicos de los Municipios, por lo que debe constituir un modelo para los Municipios la organización complementaria territorialmente desconcentrada que prevean en sus Leyes específicas de Régimen Local. En conclusión, si los órganos periféricos son organización complementaria de los Municipios, y otra alternativa no cabe dado que no son órganos necesarios, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, las Comunidades Autónomas en sus leyes pueden prever la estructura desconcentrada que consideren conveniente para los Municipios de su territorio, y éstos, en caso de que las Comunidades Autónomas hayan hecho uso de la correspondiente competencia normativa, podrán crear su propia organización complementaria desconcentrada, atendiendo, eso sí, a las previsiones autonómicas. Esto es, según se deduce de la Sentencia del Tribunal Constitucional citada, Fundamento Jurídico número 6<sup>15</sup>, con el

---

<sup>15</sup> Textualmente, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, establece que: «... el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18 de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según sus respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los Municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140. De acuerdo con el modelo constitucional anterior, el artículo 20 de la LRBRL, establece en su apartado 1.º los órganos municipales de carácter necesario, reconociendo en su párrafo c) de este mismo apartado la potestad de autoorganización complementaria que corresponde a los propios Municipios, lo que, en sí mismo, no plantea problema constitucional alguno. Este problema surge en relación con el último inciso de ese mismo párrafo, según el cual, dicha potestad reglamentaria de autoorganización no tiene más límite que el respeto de los órganos necesarios establecidos por la Ley básica estatal. Con ello resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo autonómico en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias arriba descrito. Bien entendido que la declaración de inconstitucionalidad de este inciso está justificada por la exclusividad que como límite se atribuye a esta Ley, lo que en modo alguno impide que la LRBRL continúe, en cuanto Ley básica del Estado, constituyendo un límite (no el único) a la Reglamentación organizativa de los Municipios.

Sin perjuicio de lo anterior, el apartado 2.º de este mismo precepto reconoce formalmente la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas para que éstas puedan establecer una organización municipal complementaria de la fijada con carácter básico o necesario por la propia LRBRL. No obstante, dicho reconocimiento queda supeditado en su último inciso al hecho de que registrá en cada Municipio en todo aquello que su Reglamento orgánico no disponga lo con-

límite que supone la legislación autonómica, los Municipios pueden crear órganos complementarios en sus propios Reglamentos Orgánicos, y estos órganos complementarios pueden ser de naturaleza territorial. Sin embargo, como expresamente reconoce la sentencia del máximo intérprete de la Constitución en el último párrafo de la transcripción anterior, las Comunidades Autónomas no pueden agotar las posibilidades de la organización complementaria municipal, lo cual colisionaria con la potestad organizativa de los Municipios, expresión de su autonomía, por lo que, en todo caso, existe un reducto disponible para los Municipios, que les habilita a decidir, primero, la creación o no de los órganos desconcentrados, y en segundo lugar, con los límites que establezca la legislación autonómica, la estructura y funciones de los mismos. Es evidente que en ausencia de legislación autonómica sobre la materia, los Municipios disponen de un margen más amplio para configurar estos órganos territoriales de desconcentración.

Aclarados los extremos anteriores, queda aún por analizar el papel que juegan las previsiones que contiene el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre; en concreto, los artículos 128 y siguientes, reguladores de las Juntas Municipales de Distrito, de los Consejos Sectoriales y de otros órganos desconcentrados. Pues bien, una vez resueltos los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 610, 613, 617 y 619, todos del año 1985, por Sentencia de 21 de diciembre de 1989, la legislación autonómica de Régimen Local, en materia organizativa, ha pasado a ocupar el plano siguiente a la básica estatal y, contrariamente a lo que afirma la Resolución de la Dirección General de la Administración Local de 27 de enero de 1987 —... *en materia de organización y funcionamiento interno de las Entidades Locales, la posición ordinamental del bloque normativo formado por el Texto Refundido y Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales es idéntica a la posición, ya explicada, de la normativa autonómica*—, la previsión en sede autonómica de órganos complementarios, en nuestro caso de desconcentración, tiene la virtud de desplazar los tipos con-

---

trario. Ello significa, como subrayan los recurrentes, que el espacio normativo de las Comunidades Autónomas en este punto, queda también virtualmente desplazado en su totalidad por la prevalencia de los Reglamentos orgánicos complementarios de que puedan dotarse, según esta Ley, los propios Municipios. Por lo que también debe declararse contrario al orden constitucional de competencias el inciso transcrito.

En consecuencia, depurando el precepto de los dos incisos a que se ha hecho referencia, permite que este se ajuste al orden constitucional de distribución de competencias, pues en el mismo se definen los órganos básicos municipales, se reconoce la potestad legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas y se admite, al propio tiempo, la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las Comunidades Autónomas.»

tenidos en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Es más, los Municipios, aún en ausencia de legislación autonómica sobre el particular, pueden crear sus propios órganos complementarios desconcentrados, sin que éstos deban ser necesariamente los tipos previstos en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, de los que después nos ocuparemos. En definitiva, la débil posición de la norma que acaba de ser citada se manifiesta no sólo al ser contrastada con las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local, sino también con el propio Reglamento Orgánico que apruebe el Municipio, expresión de la autonomía del ente, que tiene también la virtud de impedir, en lo incompatible con él, la aplicación del Reglamento estatal de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de 1986, tal como, ahora sí, acertó a señalar la Resolución de la Dirección General de la Administración Local en 1987.

De lo hasta ahora expuesto se advierte que, con el carácter supletorio que ostenta, el vigente Reglamento de Organización y Funcionamiento supone un régimen común y uniforme en cuanto no haya sido aprobada específica normativa autonómica y el Reglamento Orgánico Municipal no contenga previsiones incompatibles con aquél, por lo que es aconsejable hacer referencia a los preceptos que contiene reguladores de los órganos periféricos desconcentrados municipales. También es obligada la referencia a las normas autonómicas incidentes en el Régimen Local por la preferente posición ordinalmente que ocupan, según se ha visto, y en cuanto que regulen órganos complementarios de desconcentración.

## 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y UNIDAD DE GOBIERNO MUNICIPAL

Como se ha hecho notar, el artículo 24 de la Ley Básica de Régimen Local vincula el establecimiento de los órganos territoriales de gestión desconcentrada a la participación ciudadana; es decir, este precepto, desde esa perspectiva, es un instrumento al servicio de la declaración inicial contenida en el artículo 1.1 de la misma Ley: *Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos...*<sup>16</sup>. No se agotan, sin embargo, con el citado artículo 24 las previsiones de la Ley 7/1985 en relación con la participación ciudadana; así, los artículos 69-72 del mismo texto incorporan otras, algunas de las cuales tenemos que considerar, dado que en ellas se establecen pautas para

<sup>16</sup> Sobre la participación ciudadana, *vid.*, en general M. SÁNCHEZ MORÓN, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, CEC, Madrid, 1980.

que los legisladores —estatal y autonómicos— y los propios Municipios dispongan los medios de participación ciudadana, de los que los órganos periféricos de gestión desconcentrada forman parte, sin «menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley» (art. 69). La disposición que acabo de transcribir y la unidad de gobierno y gestión municipal a que obliga el artículo 24 *in fine* de la Ley Básica Local, constituyen límites y, a la vez, presupuestos para la configuración de los órganos de participación ciudadana por parte del legislador o de la propia Corporación Local. En todo caso, como la participación puede materializarse mediante distintos tipos de órganos, unos de carácter municipal y otros de naturaleza asociativa-ciudadana, nuestro objetivo se centrará, de acuerdo con el rótulo que preside este trabajo, en los de carácter municipal, que comprenden aquellos que son de gestión *stricto sensu* y los que se limitan a ser cauce de participación ciudadana sin facultades decisorias.

Como vía de participación en la gestión municipal, las Corporaciones deben favorecer el desarrollo de las asociaciones vecinales, tal como dispone el artículo 72 de la Ley Básica Municipal, precepto que ha de encontrar desarrollo en la legislación autonómica. Sobre el particular, con el carácter supletorio que caracteriza al Reglamento de Organización y Funcionamiento<sup>17</sup>, su artículo 235 establece un modelo de participación ciudadana en la gestión —desconcentrada— municipal, consistente en canalizar esa participación a través de asociaciones generales o sectoriales<sup>18</sup>, según disponga en cada caso el Pleno municipal.

<sup>17</sup> En este sentido y con referencia al Título VII del Reglamento de Organización y Funcionamiento (Estatuto del Vecino. Información y participación ciudadana), Resolución de la Dirección General de la Administración Local de 27 de enero de 1987.

<sup>18</sup> Artículo 235 del Reglamento de Organización y Funcionamiento: «Las asociaciones generales o sectoriales canalizarán la participación de los vecinos en los Consejos Sectoriales, en los órganos colegiados de gestión desconcentrada y en los órganos colegiados de los entes de gestión descentralizada de servicios municipales por los que se rijan y, en su caso, en la medida en que lo permita la legislación aplicable, y se llevará a cabo en los términos y con el alcance previstos en los mismos.

En todo caso, se tendrán en cuenta, a efectos de determinar el grado de participación de cada una de ellas, tanto la especialización sectorial de su objetivo social como su representatividad.

En principio, la participación de estas asociaciones sólo se admitirá en relación con órganos deliberantes o consultivos, salvo en los casos en que la Ley autorice la integración de sus representantes en órganos decisorios.»

Sobre el párrafo segundo del artículo 235 transcrito, expresamente se pronunció la Dirección General de la Administración Local en su Resolución de 27 de enero de 1987, en el sentido de considerar que dicho párrafo supone para aquellos Municipios en que existe un gran número de asociaciones, el establecimiento por cada Corporación de los requisitos que deben reunir tales asociaciones para acceder a los instrumentos de participación previstos en los artículos 227 a 236 y de los criterios que, en función de su distinta representatividad, posibiliten una ordenación propia de la participación de las diversas asociaciones, teniendo siempre presente que procederá excluir todo aquello que pueda menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley (art. 69.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril).

En cualquier caso, conviene recordar que el artículo 69.2 de la Ley Básica Municipal ha establecido como límite infranqueable para el ejercicio de la potestad organizatoria por las Corporaciones Locales, en la configuración de los mecanismos de participación ciudadana, el respeto a las facultades decisorias que corresponden a los órganos representativos del Municipio.

Como límite y presupuesto, según se ha afirmado, para el establecimiento de órganos territoriales de gestión desconcentrada, se ha de garantizar la unidad de gobierno y gestión del Municipio. A su servicio, los distintos responsables de la regulación de estos órganos podrán establecer los instrumentos que consideren oportunos, toda vez que, por su carácter básico, la Ley 7/1985 no ha hecho otra cosa que establecer un principio; consecuentemente, el desarrollo y, a la vez, garantía de la unidad de gobierno y gestión municipal ha de correr a cargo de la legislación autonómica y, sobre todo, de los propios Municipios en el ejercicio de su potestad de autoorganización.

Aunque no sea éste el lugar indicado para reparar en la legislación sobre Régimen Local aprobada hasta la fecha por las Comunidades Autónomas, parece oportuno, no obstante, adelantar que las leyes autonómicas que regulan los órganos municipales de gestión desconcentrada han atribuido su presidencia a aquel de los Concejales que designe el Alcalde, lo que, en mi criterio, supone la creación de un vínculo entre el órgano desconcentrado y el responsable de la dirección del Gobierno y Administración Municipal. Ha sido, sin embargo, la Comunidad Autónoma catalana la que ha dispuesto un marco normativo más completo para «garantizar el principio de unidad de gobierno y gestión del Municipio» frente a la organización desconcentrada que prevé para los Municipios de su territorio.

En efecto, el artículo 61.2 de la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, prevé tres vías para cumplir el mencionado principio: Las facultades de gestión y ejecución de las decisiones del órgano desconcentrado corresponderán al Concejal-Presidente; revisión y control de los actos y acuerdos adoptados por los órganos de gestión desconcentrada y, por último, el ejercicio de las funciones que estos órganos realicen se ajustará a los programas y directrices establecidos por el Pleno. De los tres medios que habilita el artículo 61.2 como garantía de la unidad de gobierno y gestión del Municipio, el segundo de los mencionados nos remite a un antiguo debate: ¿Los acuerdos de los órganos desconcentrados son recurribles en alzada o, por el contrario, causan estado? El interrogante planteado no está resuelto en la Ley catalana; el precepto en cuestión no hace otra cosa que remitirse al futuro establecimiento de los sistemas de revisión y control de los acuerdos adoptados por los órganos de participación, concreción que deberá ser realizada por los propios Municipios; ahora bien, el hecho de que el legislador catalán

haya pensado en el establecimiento de sistemas de control y revisión de aquellos actos parece excluir que la actuación de los órganos desconcentrados cause estado, por lo que ya queda apuntada una vía de solución del interrogante anterior. Con todo, a la vista de lo dispuesto con carácter básico por el artículo 24 de la Ley estatal 7/1985, la vieja discusión sobre la recurribilidad en alzada de los actos dictados por órganos desconcentrados ha de considerar la exigencia de unidad de gobierno y gestión municipal que ese precepto establece, por lo que, en la medida en el que recurso de alzada sea un instrumento útil para garantizar la unidad de gobierno y gestión municipal, la normativa autonómica o, en su caso, los propios acuerdos de desconcentración del Pleno deben prever la impugnación en alzada, cuya resolución ha de recaer en el Pleno, por ser este órgano el titular de la competencia para crear órganos desconcentrados [art. 22.2.b) de la Ley Básica Local]. Incluso, si no hubiera previsión expresa en este sentido en la normativa autonómica ni tampoco los Municipios se hubieran pronunciado, en mi criterio, el artículo 52 de la Ley Reguladora de las Bases respalda sobradamente la recurribilidad de los actos dictados por órganos desconcentrados; recuérdese a este respecto que el precepto últimamente citado establece que las resoluciones del Pleno, Alcalde y Comisión de Gobierno o de órganos que actúen por delegación de éstos, ponen fin a la vía administrativa como norma general; sólo, por tanto, en estos casos, o cuando una disposición legal así lo establezca, con referencia a otros órganos [apartado c) del art. 52.2 de la Ley Básica Local], los actos causan estado, de lo que se deduce que las resoluciones de órganos desconcentrados, cuando ejercen funciones desconcentradas —no delegadas— no causan estado y, por tanto, podrán ser impugnadas en alzada.

### 3. LA DESCONCENTRACIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Cuando la gestión desconcentrada de competencias por los órganos municipales periféricos suponga la realización de un gasto, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, permite desconcentrar algunas fases de la gestión del presupuesto de gastos: así, el artículo 166 de esta Ley, tras atribuir al Presidente de la Corporación o al Pleno la autorización y disposición de los gastos y al Presidente en exclusiva, el reconocimiento y liquidación de las obligaciones derivadas de compromisos de gastos legalmente adquiridos, su apartado tercero dispone que esas facultades podrán desconcentrarse de acuerdo con lo que establezcan para cada ejercicio las Bases de Ejecución del Presupuesto. Consecuentemente con ello, el Real Decreto 500/1900, de 20 de abril, en sus artículos 54 y siguientes remite a las

Bases de Ejecución las desconcentraciones de la autorización de gasto, disposición o compromiso de gasto y reconocimiento y liquidación de la obligación.

Para terminar, también con base en lo previsto en la Ley de Haciendas Locales, el Real Decreto 500/1900 traslada al Pleno de la Corporación, a través de la aprobación de las Bases de Ejecución del Presupuesto, la decisión de desconcentrar la realización de ciertos tipos de modificaciones presupuestarias, señaladamente, las ampliaciones de transferencias de créditos, la generación de créditos por ingresos, la incorporación de remanentes de créditos. Siendo esto así, los órganos periféricos de gestión desconcentrada podrán, si lo prevén las Bases de Ejecución del Presupuesto, aprobar las modificaciones presupuestarias mencionadas.

### III. LA ORGANIZACION DESCONCENTRADA EN EL REGLAMENTO DE ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO Y REGIMEN JURIDICO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Tanto por el lugar que ocupa este Reglamento en el sistema de fuentes a que obedece la organización municipal, como por el carácter potestativo que para los Municipios tiene el establecimiento de órganos territoriales de gestión desconcentrada (art. 24 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local), las Juntas de Distrito y los Consejos de Distrito previstos en los artículos 128 y siguientes del Reglamento de Organización y Funcionamiento<sup>19</sup>, no son otra cosa que meras pautas para los Municipios, como implícitamente reconoce el artículo 132 de este mismo texto, al disponer que: *El Pleno podrá establecer órganos desconcentrados, distintos de los enumerados en las Secciones anteriores*. En consecuencia, los Plenos podrán crear autónomamente, sin someterse a las reglas contenidas en los preceptos del Reglamento de Organización y Funcionamiento, los órganos territoriales de gestión que tengan por conveniente; esto, sin embargo, no excusa la realización de un cierto análisis de las previsiones del Reglamento de Orga-

<sup>19</sup> El artículo 119 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de 1986 contiene una lista de órganos complementarios, tanto para las Corporaciones Locales en general como para los Municipios en particular; entre ellos se encuentran los que son objeto de estudio en estas páginas, es decir, las Juntas Municipales de distrito y los Consejos sectoriales, al ser órganos de desconcentración administrativa de la gestión municipal. De entre los otros órganos complementarios merecen ser destacados los Concejales-Delegados, expresión misma de la delegación del ejercicio de funciones, y los representantes del Alcalde en los poblados y barriadas separados del casco urbano, figura que también se corresponde con la técnica delegativa y que rescata, sin la antigua denominación, la figura de los Alcaldes de Barrio de la precedente legislación de Régimen Local.

nización y Funcionamiento en relación con este tipo de órganos municipales.

Las Juntas Municipales de Distrito son una expresión casi académica de la organización desconcentrada que pueden adoptar los Municipios. Como dispone el artículo 128 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, su «finalidad será la mejor gestión de los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el respectivo ámbito territorial»; mejora de la gestión y facilitar la participación ciudadana que constituyen, precisamente, los objetivos que el legislador del 85 intentó cubrir con la habilitación que realizó en favor de los Municipios para que éstos pudieran crear órganos territoriales de gestión desconcentrada (art. 24 de la Ley Básica Local). También, consecuentemente con este precepto y con lo dispuesto en el artículo 22.2.b) de la misma Ley, los artículos 128 y 129 del Reglamento de Organización y Funcionamiento remiten al Pleno del Ayuntamiento no sólo el acuerdo de creación de las Juntas Municipales de Distrito, sino la composición, organización y la determinación de su ámbito territorial, cuestiones todas ellas que habrán de quedar definidas en el Reglamento de la Junta, considerado a todos los efectos parte integrante del Reglamento Orgánico del Municipio. Este mismo instrumento debe pronunciarse sobre las funciones administrativas de que vayan a hacerse cargo las Juntas Municipales de Distrito, precisión que contiene el artículo 129.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento y que suponen una concreción de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Básica Local —«funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera»—; si bien, la terminología que utiliza no es la adecuada, pues hace referencia a las «funciones administrativas que... se deleguen o puedan delegarse en las mismas», terminología que nos remite a una institución diferente, la delegación, distinta de la desconcentración, siendo precisamente esta última la que preside, según el artículo 128 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, la creación de Juntas Municipales de Distrito. Con todo, el error a que puede conducir el empleo incorrecto del término delegación por el artículo 129.2 del Reglamento del 86 va más allá del equívoco conceptual, dado que puede llevar a otro de mayor trascendencia, toda vez que el artículo 23.2.b) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, aunque con expresa referencia a las delegaciones del Pleno en la Comisión de Gobierno, cita una serie de atribuciones del Pleno que no son delegables, límite que debe ser considerado por el Pleno cuando decida delegar atribuciones pero que, al menos formalmente, no debiera ser tenido en cuenta cuando este órgano decide la creación de Juntas de Distrito y la aprobación de su Reglamento con el objeto de desconcentrar funciones en ellas. No obstante, si se consideran una a una las atribuciones indelegables por el Pleno se com-

probará que materialmente tampoco pueden ser objeto de desconcentración. Otro tanto de lo que se acaba de razonar puede aplicarse al Alcalde, órgano municipal que puede delegar el ejercicio de algunas de sus atribuciones y otras no (art. 21.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local), de lo cual tampoco hay que derivar necesariamente que estas últimas no puedan ser objeto de desconcentración, pues una cosa es la delegación del ejercicio de atribuciones y otra la desconcentración de funciones o competencias. Ahora bien, nuevamente hay que insistir en que las competencias indelegables, materialmente tampoco pueden ser desconcentradas, pues, como establece el artículo 24 de la Ley Básica Local *in fine*, la desconcentración en órganos territoriales de gestión se realizará «sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio», y son expresión de esa unidad de gobierno las competencias indelegables —también, por tanto, no desconcentrables— del Pleno y del Alcalde, sin que con ello se manifiesten agotadoramente los posibles instrumentos al servicio de esa necesaria unidad de gobierno y gestión municipal, como se ha advertido.

Los Consejos Sectoriales, segunda modalidad de desconcentración, según previsiones del Reglamento de Organización y Funcionamiento, tienen por objeto canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales, por lo que también constituyen una manifestación de lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley de Bases del Régimen Local; no obstante, los Consejos Sectoriales, a diferencia de las Juntas Municipales de Distrito, parece que deben limitar su actuación a una parcela o sector, conforme a su denominación, y, además, deben desarrollar exclusivamente funciones de informe y, en su caso, de propuesta de resolución, en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo. La misma libertad que el Municipio tiene para decidir la creación de estos órganos desconcentrados, la tiene para definir su composición, organización y sus competencias; no olvidemos que el contenido de los artículos 130 y 131 del Reglamento de 28 de noviembre de 1986 es Derecho dispositivo para los Municipios y, por tanto, el Pleno, habilitado por el artículo 22.2.b) y d) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, respectivamente, para crear órganos desconcentrados y para aprobar el Reglamento Orgánico del Municipio, podrá establecer o no Consejos Sectoriales y con la composición, organización y ámbito de actuación que considere conveniente. Esta última afirmación también es aplicable para el nombramiento del Presidente del Consejo, pese a que el párrafo segundo del artículo 131.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento dispone que aquél será nombrado y separado libremente por el Alcalde de entre los miembros de la Corporación; con todo, si la designación del Presidente del Consejo Sectorial no tiene por qué atender a lo previsto en este pre-

cepto, lo cierto es que la unidad de gobierno y gestión del Municipio que impone el básico artículo 24, tantas veces citado, no creo que permita otra posible alternativa, por lo que materialmente aquélla es una disposición básica y, por tanto, no desplazable por la voluntad del Pleno municipal. Las funciones de los Consejos Sectoriales parecen limitarse en el Reglamento de Organización y Funcionamiento —art. 131.2 *in fine*— a realizar informes y propuestas.

El mismo fundamento legal ya expresado —el art. 22.2.b) de la Ley Básica Local— posibilita al Pleno la creación de otros tipos diferentes de órganos desconcentrados a los que hemos analizado, lo cual, de forma casi superflua viene establecido por el artículo 132.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

#### IV. LA ORGANIZACION DESCONCENTRADA MUNICIPAL EN LA LEGISLACION AUTONOMICA

No parece oportuno reiterar la posición ordinal de la legislación autonómica en relación con la creación de órganos desconcentrados municipales; sólo recordar que, según quedó razonado, las Comunidades Autónomas pueden perfilar la organización complementaria de los Municipios de su territorio y, con el límite impuesto por las normas autonómicas, los propios Municipios pueden crear, por lo que a nosotros interesa, órganos desconcentrados de carácter territorial. Hasta el momento algunas Comunidades Autónomas han aprobado normas sobre Régimen Local; de ellas, Murcia, Canarias y Cataluña han previsto órganos del tipo de los que nos estamos ocupando, por lo que las páginas siguientes están destinadas a analizar la normativa específica que sobre el particular han aprobado estas tres Comunidades Autónomas.

##### 1. EN LA LEY 6/1988, DE 25 DE AGOSTO, DE MURCIA

Esta Ley de Régimen Local de la región de Murcia, obediente al contenido del artículo 20.1.c) y 2 de la Ley Básica Local, establece en su artículo 21.1 que: *En los Municipios en que así lo acuerden sus respectivos Ayuntamientos, podrán existir alguno o algunos de los órganos complementarios regulados en esta Ley, que se aplicará con carácter supletorio a lo establecido en sus correspondientes Reglamentos Orgánicos.* Es cierto, de acuerdo con lo advertido anteriormente, que los Municipios pueden decidir la creación de órganos complementarios de desconcentración territorial, pero también lo es que el lugar de la Ley autonómica después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21

de diciembre de 1989 ya no es de mera supletoriedad de los Reglamentos Orgánicos Municipales, como dispone el artículo 21.2 de la Ley murciana, sino que, por el contrario, éstos tienen como límite la legislación autonómica. Con esta nueva perspectiva hay que considerar los órganos de desconcentración municipal que la Ley 6/1988 del Parlamento de Murcia prevé.

Son prototipo de estos órganos las Juntas de Vecinos que, según el artículo 39.1 de esta Ley, podrán ser creados por el Pleno en cada barrio, pedanía o Diputación, con la composición que establece el apartado segundo del mismo artículo: el Alcalde de Barrio, Pedanía o Diputación, como Presidente<sup>20</sup>, y un número de Vocales que no debe superar un tercio de los Concejales del Ayuntamiento. De la regulación que los artículos 39 y siguientes de la Ley de referencia contienen de las Juntas vecinales seguramente sea conveniente realizar alguna reflexión sobre las facultades de dichos órganos, cuestión a la que se refiere el artículo 40. Pues bien, este precepto remite al acuerdo de creación, que debe adoptar el Pleno [art. 22.2.b) de la Ley Básica Local], la determinación de las facultades de las Juntas, lo cual constituye una legítima versión de la legislación básica estatal [arts. 24 y 22.2.m) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local]. Con todo, el artículo 40 de la Ley murciana establece una serie de facultades que podrán atribuirse a las Juntas; de este precepto merece ser destacado el contenido de su letra d), que textualmente dispone: *Cuántas facultades les delegue el Ayuntamiento en orden a la mejor gestión de las obras y servicios municipales, así como la colaboración en la vigilancia y gestión de su ordenación urbanística, sin perjuicio de la unidad de gestión del Municipio*. De la redacción de esta disposición surgen algunas dudas: si es evidente que el artículo 40 está pensando en la desconcentración de algunas funciones en favor de las Juntas Municipales —lo que se deduce de su primer párrafo— la disposición transcrita, por el contrario, hace referencia a unas facultades delegables en las Juntas por el Ayuntamiento, cuestión distinta, por lo que parece legítimo preguntarse si las Juntas Municipales, además de ser depositarias de competencias desconcentradas, pueden recibir por delegación del (*sic*) Ayuntamiento las facultades a que hace referencia el artículo 40.d) de la Ley 6/1988.

Más limitada, aunque también precisa de alguna atención, es la regulación que esta Ley dedica a los Consejos Sectoriales, cuya creación, composición, organización<sup>21</sup> y ámbito de actuación remite su artículo 36.1 y 2 al Pleno de la Corporación. El principal límite impuesto

<sup>20</sup> El artículo 37.1 de esa Ley establece que al Alcalde de Barrio, Pedanía o Diputación lo nombra libremente el Alcalde del Municipio entre los vecinos de la demarcación.

<sup>21</sup> El artículo 36.4 de esa Ley establece que los Consejos Sectoriales estarán presididos por un miembro de la Corporación, nombrado y separado libremente por el Alcalde.

por el artículo 36 de la Ley que venimos considerando a la capacidad decisoria de los Municipios sobre la conformación de los Consejos Sectoriales viene establecido por su apartado tercero, al disponer que: *Sus funciones serán las de iniciativa, informe y propuesta, en relación con su sector de actividad*; es más, esta previsión incide incluso en la naturaleza jurídica de los Consejos Sectoriales, pues, si se recuerda, cuando aludíamos a los caracteres de los órganos desconcentrados, citábamos el resolutorio, como esencial de los mismos, por lo que, en puridad, los Consejos Sectoriales son, como también indica el artículo 36.1 de la Ley, *para canalizar la participación de los ciudadanos y sus asociaciones en los asuntos municipales*, órganos de participación exclusivamente, por tanto, pero no propiamente órganos desconcentrados de gestión.

## 2. EN LA LEGISLACIÓN DE CANARIAS

En 1986, la Comunidad Autónoma de Canarias aprobó una Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (Ley 8/1986, de 18 de noviembre); su artículo 57 preveía la existencia de ciertos órganos de gestión desconcentrada y participación vecinal y otros de exclusiva participación vecinal. Esta Ley ha sido posteriormente reformada por la Ley 14/1990, de 26 de julio, cuya única Disposición Derogatoria expresamente hace lo propio con la Ley anterior, si bien la aprobada más recientemente deja intactos buena parte de los preceptos de la precedente, circunstancia que ocurre, precisamente, con la regulación de los órganos municipales de gestión desconcentrada y de participación ciudadana. Las referencias que se hagan, no obstante, lo serán a la Ley 14/1990.

Como órganos territoriales de gestión desconcentrada, el artículo 96 de esta Ley prevé la constitución de Juntas Municipales de Distrito o de Barrio en aquellos Municipios que superen los 50.000 habitantes de derecho; la creación, aunque nada se dispone en la Ley canaria, corresponde al Pleno municipal [art. 22.2.b) de la Ley Básica Local]. La Ley 14/1990, del Parlamento canario, se ocupa de regular minuciosamente la organización de las Juntas Municipales, estableciendo cuatro órganos: Presidente, Pleno, Equipo de Gobierno y Consejos de Participación Ciudadana; el primero lo designa el Alcalde entre los Concejales; el Pleno lo forman el Presidente y los Vocales, nombrados entre los vecinos a propuesta de los grupos políticos de representación municipal, atendiendo a la proporcionalidad del Pleno; el Equipo de Gobierno está presidido por el Concejal-Presidente y lo componen los

Vocales pertenecientes a la mayoría del Gobierno Municipal <sup>22</sup>; por último, los Consejos de Participación Ciudadana, formados por las Entidades ciudadanas y por vecinos que residan o desempeñen su trabajo en el destino, y así lo soliciten.

Paralelamente al diseño organizativo que se ha expuesto, la Ley establece un marco normativo para cada órgano de las Juntas Municipales; de ellos interesa destacar que el Equipo de Gobierno es el órgano de asistencia al Presidente y de gestión y gobierno colectivo de la Junta Municipal; por tanto, en él recae el núcleo de competencias gestoras de la Junta. Pero más que abundar en ello, dado que su concreción debe obedecer a la decisión del Pleno al aprobar el Reglamento Orgánico, me parece de interés detenernos en el contenido del artículo 98 de esta Ley, precepto que establece: *Las Juntas Municipales recibirán competencias delegadas de la Alcaldía y de la Comisión de Gobierno, tendiendo de esta forma a mejorar la gestión y a facilitar la participación ciudadana en la misma*; la lectura de este párrafo nos remite a un instrumento distinto de la desconcentración, la delegación de funciones en caso del Alcalde y de la Comisión de Gobierno en las Juntas Municipales, previsión que, si nos atenemos a la inicial denominación de estos órganos como de gestión desconcentrada, debemos pensar que pueden ser depositarios de ambos tipos de competencias, desconcentradas y delegadas, o, lo que es igual, estos órganos pueden llegar a tener una naturaleza mixta. En definitiva, las Juntas Municipales como órganos desconcentrados recibirán competencias del Pleno del Municipio, lo que constituye, como es propio de la desconcentración, una redistribución del inicial reparto competencial; pero además, estos órganos pueden recibir del Alcalde y de la Comisión de Gobierno el ejercicio de competencias delegadas, lo cual está expresamente previsto en el artículo 98 de la Ley 14/1990, de la Comunidad Canaria e implícitamente admitido por el artículo 21.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, al menos en relación con el Alcalde. Tampoco existe dificultad alguna para que las Comisiones de Gobierno deleguen funciones en las Juntas Municipales, si bien esta delegación tiene el límite de las competencias que la citada Comisión de Gobierno reciba por delegación, pues sabido es que *delegata delegare non potest*.

Como órganos específicos de participación ciudadana, el artículo 106 de la Ley 14/1990 prevé los Consejos de Barrio y los Consejos Locales de Sector, órganos que sólo podrán ser creados en Municipios en que, por sus características y por su población, no sea aconsejable implantar órganos de gestión desconcentrada; hay que entender que unos y otros son excluyentes. Los Consejos de Barrio tienen carácter

---

<sup>22</sup> «En todo caso forman parte del Equipo de Gobierno los vocales que tengan delegada la Presidencia de los Consejos de Participación.» Artículo 102.2, Ley 14/1990, de 26 de julio.

territorial y están integrados por un representante de la Corporación, que actuará como Presidente, representantes de las Asociaciones de Distrito y Vecinos a título individual; sus funciones se reducen a informar y proponer soluciones a los problemas específicos del barrio, informes que para los Ayuntamientos son preceptivos en todos aquellos asuntos de trascendencia que afecten al barrio.

Los otros Consejos de Participación Ciudadana son los Municipales de Sector; existirán tantos como áreas de gestión municipal o servicios tenga establecido el Ayuntamiento y estarán compuestos por el Concejal delegado del servicio correspondiente, que será su Presidente, y por representantes de Entidades con interés e incidencia en el sector de que se trate. Los Consejos Municipales de Sector también carecen de poder resolutorio, limitándose a informar al Ayuntamiento sobre temas específicos y a proponer alternativas a los órganos municipales competentes para la solución de problemas concretos, evacuar consultas a solicitud del Concejal delegado y realizar un seguimiento de la gestión municipal.

### 3. EN LA LEY 8/1987, DE 15 DE ABRIL, MUNICIPAL Y DE RÉGIMEN LOCAL DE CATALUÑA. REFERENCIA PARTICULAR AL MUNICIPIO DE BARCELONA

Los artículos 58 y siguientes de esta Ley catalana establecen unas reglas que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Básica Local, constituyen un límite a la capacidad de los Municipios catalanes para crear órganos complementarios, en nuestro caso de carácter desconcentrado. La Ley del Parlamento catalán distingue órganos territoriales de gestión desconcentrada y órganos de participación sectorial. Los primeros, de la lectura de los artículos 58 y 62 de la Ley se deduce que pueden ser creados por el Pleno y a su iniciativa, o bien por este órgano —a él le corresponde en todo caso— a iniciativa de un número de vecinos integrados en un grupo de población constitutivo de un núcleo separado. A la diferencia señalada y siempre dentro de los que hemos denominado órganos territoriales de gestión desconcentrada, se une otra relativa a los miembros que componen estas dos formas de organización desconcentrada; en efecto, el artículo 58.2 de la Ley considerada contiene una serie de reglas aplicables a la constitución de los órganos creados por el Pleno y a su iniciativa<sup>23</sup>; por el

<sup>23</sup> «a) Deberán integrar a Concejales, representantes de los vecinos y de las asociaciones ciudadanas.

b) En relación con el número de miembros que integran el órgano, el número de Concejales no podrá ser superior a un tercio del total.

contrario, la integración de los órganos territoriales de participación creados en núcleos separados de población obedece a las previsiones contenidas en el artículo 62.2 de la Ley <sup>24</sup>. Como se podrá comprobar, de la lectura de ambos preceptos se advierten importantes diferencias, que, por cierto, no alcanzan a las funciones que estos órganos pueden desarrollar, tal como se deduce del apartado tercero del artículo 62 de la Ley catalana, precepto que dispone, con referencia a los órganos territoriales de participación creados a instancia del vecindario, que «corresponderá a estos órganos de participación las atribuciones establecidas en los artículos 60 y 61.1», preceptos estos últimos que son los que fijan las funciones que corresponden o podrían recibir los otros órganos territoriales de participación, es decir, los creados directamente por el Pleno del Municipio. El primero de estos preceptos, el artículo 60, cita una serie de funciones —de emisión de informes y propuestas—, y el segundo, el artículo 61.1 prevé —lo que es un lugar común en la normativa autonómica hasta la fecha— el ejercicio por estos órganos de competencias delegadas, lo que les atribuye una naturaleza mixta como órganos de desconcentración y delegación.

La otra fórmula de participación ciudadana a que ya he hecho referencia son los órganos de participación sectorial; sobre ellos el artículo 59 de la Ley catalana dispone que podrán crearse en aquellos ámbitos de la actuación municipal que su naturaleza lo permita; estos órganos se limitan a informar y proponer, sin que puedan recibir competencias delegadas de gestión por ser exclusivamente órganos de participación.

En otro lugar de este trabajo ya se ha hecho alguna mención al Régimen Especial del Municipio de Barcelona que contiene el Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, cuya vigencia ha sido mantenida por la Disposición Adicional 6.ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en lo compatible con ella. De la débil desconcentración que preveía el Texto Articulado para Barcelona también se ha dado cuenta y en ello no se va a insistir. Sí conviene recordar, sin embargo, que este texto configuró

---

c) Para distribuir los puestos que correspondan a las asociaciones ciudadanas, se aplicará el criterio de proporcionalidad en relación con su implantación efectiva, de conformidad con los datos que resulten del registro establecido por el artículo 143.4.

d) Presidirá el órgano el Concejal en quien el Alcalde delegue, de conformidad con lo establecido por la letra f).

e) Para designar a los Concejales se garantizará el principio de proporcionalidad con los votos obtenidos en el territorio correspondiente en las últimas elecciones municipales.

f) Para designar representantes de los vecinos se aplicará un procedimiento análogo al establecido por el artículo 78.3 y 5, y el cargo de Concejal-Presidente corresponderá a un miembro de la lista más votada en el ámbito territorial de que se trate.»

<sup>24</sup> «Presidirá el órgano el Concejal que a tal efecto designe el Alcalde a propuesta del Concejal que encabece la lista más votada en el correspondiente ámbito territorial. El resto de miembros serán determinados y designados por el Pleno, en función de la población y de acuerdo con un procedimiento análogo al establecido por el artículo 78.2, 3 y 5.»

como órganos de relación de la Administración con los administrados las Juntas de Distrito, una por cada uno de los Distritos en que estuviera dividido el término municipal. El recordatorio tiene su interés porque una vez aprobada la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, el Municipio de Barcelona dota a los Distritos de un nuevo carácter, acorde con el sentido del artículo 24 de la Ley Básica y aprueba unas normas reguladoras de los Distritos, en las que se configuran como órganos de participación para la desconcentración del Gobierno y Administración Municipal.

Más adelante nos ocuparemos de las normas últimamente citadas, por el momento hay que constatar que a los pocos meses de su aprobación, el Parlamento catalán aprobó la Ley 8/1987, de 15 de abril ya citada, cuyos artículos 58 y siguientes, como se ha visto, están dedicados a regular los órganos de participación ciudadana y gestión desconcentrada; de ellos ya hemos dado cuenta má atrás, ahora vamos a plantear y tratar de resolver algunas cuestiones acerca del lugar que ocupa la Ley 8/1987 de Cataluña en la regulación de la organización desconcentrada del Municipio de Barcelona. En relación con ello hay que advertir que las Leyes 7/1985, Básica de Régimen Local, y la catalana 8/1987, mantienen en vigor el tradicional Régimen Especial del Municipio de Barcelona, excepto en lo que resulta incompatible o contradiga lo dispuesto en ellas; por esto, la primera cuestión a considerar es la regulación que estas Leyes contienen sobre la desconcentración orgánica, particular sobre el que la Ley Estatal de 2 de abril de 1985 es muy exigua (art. 24), no así la Ley catalana, como ya se ha visto; además, también hay que tomar en cuenta que la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña es anterior a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989, por lo que, siendo consecuente con la inicial dicción del artículo 20 de la Ley Básica Local, vincula exclusivamente a los Ayuntamientos con la organización básica (art. 47), criterio tachado de inconstitucional por el máximo intérprete de la Constitución en la Sentencia citada; por todo ello, en mi criterio, hay que entender que en la actualidad y transitoriamente en tanto no sea aprobada la legislación específica por el Parlamento catalán para el Municipio de Barcelona con los criterios que en su momento se consideren oportunos, la organización desconcentrada de ese Municipio debe obedecer a las reglas que para todos los Municipios catalanes prevé la Ley 8/1987, de 15 de abril. No obstante, se debe insistir en que esta interpretación, pese a ser la más adecuada a los principios que informan el sistema de fuentes de nuestro Régimen Local, por la limitada vigencia temporal a que conduce —hasta tanto no sea aprobada la legislación específica para el Ayuntamiento de Barcelona— es absolutamente inoperante, por lo que es más aconsejable esperar a la aprobación de la normativa especial para Barcelona, cuya revisión ya está

en marcha; además, el reconocimiento de un régimen especial por la propia Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y por la propia Ley 8/1987, de Cataluña, justifican esta flexible interpretación.

Para terminar hay que referirse a las normas que en la actualidad regulan la organización de los Distritos y la participación ciudadana en el Municipio de Barcelona, normas que fueron aprobadas por el Pleno en 1986. Desde nuestra perspectiva sólo interesa detenernos en los Distritos, al ser ellos los únicos, dentro de la variada tipología que contienen esas normas, que reúnen la doble condición de órganos de participación ciudadana y de gestión desconcentrada. Al servicio de estos dos principios se prevén tres órganos de gobierno: el Presidente del Consejo de Distrito, el Consejo de Distrito y la Comisión de Gobierno; el primero nombrado y separado por el Alcalde entre los Concejales y a propuesta del Consejo de Distrito; este último compuesto por quince miembros elegidos directamente por sufragio universal, libre, directo y secreto por los vecinos del Distrito con derecho a voto; la Comisión de Gobierno está formada por el Presidente, Vicepresidente(s) y algunos Consejeros.

Las competencias a gestionar por los Distritos del término municipal de Barcelona obedecen a distintos títulos: la asignación a que se refiere el artículo 5 de las normas reguladoras de los Distritos, competencias que afectan a un listado de materias que relaciona este precepto y que constituyen la expresión misma de la desconcentración; la delegación de las que legalmente puedan serlo y cuyo ejercicio, en ese caso, corresponderá a los Distritos, y por último, el artículo 6 de estas normas dispone en favor de estos órganos desconcentrados una serie de funciones, con predominio de las de carácter informativo, aunque también se prevén otras de distinta naturaleza como «velar por la protección ciudadana en el Distrito y adoptar, en caso de emergencia, las medidas de carácter urgente necesarias para la seguridad de las personas y los bienes, dando cuenta inmediata a la Alcaldía»; curiosamente, una atribución semejante está asignada con carácter general por el artículo 21.1.j) de la Ley Básica Local al Alcalde, competencia, por otra parte, cuya delegación está prohibida por el apartado tercero de ese mismo artículo, por ello no parece razonable que las normas reguladoras de la organización de los Distritos de Barcelona, aprobadas por su Consejo Plenario, puedan atribuir, en todo caso, esta función al Distrito, aunque sea a título de desconcentración.

